



领导干部 预防和处置突发公共事件能力

讲座读本

中央文献出版社

领导干部预防和处置突发事件能力 讲座读本

中央文献出版社 2008 年 6 月版

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部预防和处置突发事件能力讲座读本/莫纪宏
著, —北京: 中央文献出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5073-2605-5

I. 领… II. 莫… III. ①紧急事件—预防—干部教育—
学习参考资料②紧急事件—处理—干部教育—学习参考
资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 104634 号

领导干部预防和处置突发事件能力讲座读本

著 者: 莫纪宏 莫于川 王敬波 林鸿潮

责任编辑: 蔡国江

出版发行: 中央文献出版社

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

经销热线: 62807457 13164282916

印 刷: 廊坊华昌印务有限公司

880×1230mm 32 开 14 印张 30 千字

2008 年 8 月第一版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—20000 册

ISBN 978-7-5073-2605-5 定价: 35.00 元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

目 录

第一部分 讲座参考读本

- 第一讲 2008 南方大雪灾检验下的我国公共应急“一案三制”…… (2)
附件:应急管理法制的规范体系、基本原则与主要内容
主讲人:中国政法大学法治政府研究院博士后 林鸿潮
- 第二讲 从典型案例看突发事件的预防准备和监测预警 …… (26)
主讲人:中国人民大学法学院教授 莫于川
- 第三讲 突发事件(危机)的管理特征及处置技巧 …… (40)
主讲人:中国政法大学法治政府研究院王敬波副教授
- 第四讲 从汶川大地震谈政府在地震应急
以及震后救灾与恢复重建中的法律责任 …… (77)
主讲人:中国社会科学院法学研究所研究员莫纪宏
- 第五讲 《中华人民共和国突发事件应对法》
与政府在应急管理中的法律责任 …… (124)
主讲人:中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

第二部分 突发事件应对重要法律、法规选编

一、相关法律

- 1、《中华人民共和国突发事件应对法》…… (190)
- 2、《中华人民共和国戒严法》…… (205)
- 3、《中华人民共和国防震减灾法》…… (211)
- 4、《中华人民共和国防洪法》…… (220)
- 5、《中华人民共和国森林法》…… (235)
- 6、《中华人民共和国传染病防治法》…… (246)
- 7、《中华人民共和国安全生产法》…… (266)

8、《中华人民共和国消防法》	(283)
9、《中华人民共和国防沙治沙法》	(294)
10、《反分裂国家法》	(305)

二、相关行政法规

1、《破坏性地震应急条例》	(307)
2、《中华人民共和国防汛条例》	(314)
3、《水库大坝安全管理条例》	(324)
4、《森林防火条例》	(330)
5、《森林病虫害防治条例》	(339)
6、《草原防火条例》	(345)
7、《突发公共卫生事件应急条例》	(353)
8、《信访条例》	(364)
9、《民用爆炸物品安全管理条例》	(376)
10、《核电厂核事故应急管理条例》	(390)

三、相关应急预案

1、《国家突发公共事件总体应急预案》	(399)
2、《国家自然灾害应急救助预案》	(408)
3、《国家地震应急预案》	(422)

第一部分

讲座参考读本

第一部分

讲座参考读本

第一讲 2008 南方大雪灾检验下的 我国公共应急“一案三制”

主讲人：中国政法大学法治政府研究院博士后 林鸿潮

2008 年春节前后，影响我国南方绝大多数省份的冰雪凝冻灾害，是《突发事件应对法》自 2007 年 11 月 1 日实施以来我国遭受的第一次特别重大突发事件，直接经济损失高达 1516.5 亿。尽管三个月后的“5.12”汶川地震在惨烈程度上远远超过雪灾，但雪灾的覆盖范围之广、受灾人口之众、持续时间之长、对国民经济影响之深远、并发事件之复杂、所暴露问题之深刻，相对于汶川地震而言，却有过之而无不及。可以说，2008 年雪灾的应对工作，是对 2003 年 SARS 危机以来快速发展的、以“一案三制”为核心的我国公共应急体系的第一次综合检验。

2008 年必将作为我国应急发展史上的一个特殊年份被载入史册，冰雪灾害、“3.14”藏独事件、“4.28”列车事故、手足口疫情、“5.12”地震、华南水灾、北京奥运安保等应急任务接踵而至，其频度之密、级别之高、类型之繁可谓空前。我国的公共应急管理体系能否在如此严峻的形势面前经受考验并获得发展，不得不令人瞩目。因此，时隔数月之后，在雪灾的短期影响逐渐消退、恢复重建全面展开的今日，全面检讨公共应急体系在这大考中的成败得失，扬长补短，为来者鉴，仍极有必要。

一、应急预案的制定、启动及其实效

我国现有应急预案体系的建设，始于 2003 年 SARS 危机之后国务院办公厅应急预案工作小组的成立。此后，全国范围内的应急预案编制工作在 2004 年全面启动，并随着国家总体预案、各专项预案和部门预案在 2005 年的陆续出台而初具体系。《突发事件应对

法》在 2007 年 11 月的实施又为应急预案的编制、更新和启动提供了基本的法律框架，初步实现了预案法制化。

从总体上看，对此次雪灾所引发的多数突发事件，各级政府及其部门大多备有相应的应急预案，包括铁路行车事故应急预案、电网大面积停电事件应急预案、通信保障应急预案、自然灾害救助应急预案等。在事件发生之后，上述预案多数也能被各级政府及其相关部门及时启动、严格执行并取得实效。但不可否认的是，在此次雪灾应对过程中，既有的应急预案从体系到细节、从制定到实施，仍暴露出种种严重弊端，令人忧虑：

首先，缺乏一定范围内的综合应急预案，各专项预案间又衔接不畅，是我国应急预案体系的一大软肋。我国现有的应急预案体系主要由总体预案、专项预案和部门预案构成，其中总体预案是适用于全部突发事件的一般性规定，其目的在于确立应急管理的基本原则和运作框架，可操作性不强；而专项预案和部门预案适用于单一突发事件，其中，专项预案在一定程度上考虑了各部门在应对一类突发事件中的协作关系，但并未顾及各部门在应对多类并发的突发事件中的协作关系。而此次雪灾恰恰是由气象灾害引发的多种类、并发式、综合性灾害，包括交通受阻、电力中断、人流聚积、农林毁损、食品紧缺、物价不稳、基础设施损坏等等。其中，部分灾害还存在联动效应，如冰雪凝冻造成电力设施损坏引起电力中断，电力中断导致列车受阻，列车受阻又使电煤无法运抵，电煤紧缺又推迟了电力的恢复，“电力—交通—能源—电力……”，恶性循环，可谓“按倒葫芦浮起瓢”。很显然，在既有的预案体系中并无应对此类的综合方案，各专项预案中对并发、连锁灾害的应对方法也有欠考虑。可见，随着综合性灾害的日益常见，如何增强各相关专项预案的协调性，并在此基础上将“单一版”预案体系升级到“综合版”，已经成为一个迫切需要解决的问题。

其次，即使是应对单一灾种的专项预案和部门预案，在雪灾中也暴露出许多空白。不难发现，对于此次雪灾及其引发的各种突发事件，仍有部分灾种不存在相应的专项预案或部门预案。当然，突发事件的具体形态不可能人为预设，预案的制定只是人类经验认知

的产物，在某些事先难以预料的灾害已经来临或即将来临之际随机应变，有时也仍能亡羊补牢。^①但不可否认的是，即使对于那些可以预见的自然灾害，当前的预案体系也仍然存在漏洞。尽管现有的国家专项预案和国务院部门预案已经覆盖了洪水、干旱、地震、地质灾害、火灾、沙尘暴、风暴潮、海啸、海冰、赤潮等灾种，而与雪灾应对有关的某些方案，在自然灾害救助预案、气象灾害预警预案、农业重大自然灾害预案、林业生态灾害预案等方面也有所涉及，但却无某一专门预案就如何应对雪灾所造成的经济社会全面影响集中加以规定。与雪灾预案同样付诸阙如的，还有飓风预案等，目前均亟待完善。

再次，某些预案未能在雪灾中及时启动或启动后执行效果欠佳。部分应急预案未能及时启动的主要原因在于气象预警的滞后，例如，江西省在1月26日上午首次启动应对灾害性天气应急预案，但已经错过了大范围冻雨来临前采取预防措施的最佳时机，从而使预案难以有效执行。某些应急预案虽然在形式上及时“启动”，实际上却无法付诸操作，或者应急机关迟迟未能掌握执行预案所必须的基本信息，导致预案无法落实。例如，各地火车站人流聚集的最初几天，地方政府纷纷启动应急预案，但除维持治安之外并未采取其他必要的疏散和救助措施。预案执行不力的最主要原因，是多数预案事先未经演练。未经演练的预案等于没有预案，对于未经演练的预案，应急机关当然无法实施甚至不敢实施——因为实施效果有可能适得其反。因此，只有通过法律强制规定所有的预案必须经过演练和评估，才能从根本上杜绝此次雪灾中暴露出来的预案抄袭重复、空泛敷衍、脱离实际、无法操作等严重弊端。

二、应急体制运行的经验和不足

《突发事件应对法》所确定的应急管理体制在此次雪灾应对中基本能够有效运行，其中，最主要的经验可以归结为两个方面：

^① 例如，在雪灾影响到广东省省外电力来源时，广东省经贸委和广东电网公司在2008年2月1日临时印发《抗冰救灾期间应急错峰用电预案》，对于雪灾期间该省的电力错峰调度仍发挥了关键作用。

方面，分级负责、属地管理、以块为主的应急体制，基本保证了各地政府能够顺利地调度各种必需的应急资源用于应对雪灾。特别是中央到地方各级党政领导深入一线、靠前指挥的做法，对于实现各种条条、块块、条块关系间的综合协调发挥了不可替代的作用，应当坚持。^① 另一方面，政府主导、军地协同、社会动员的应急机制，确保了各种应急力量的迅速集中和高效使用。包括社会力量、武装力量在内的各种应急力量向政府集中并以准军事化方式运作，是应对巨灾的必然要求。各地政府在雪灾中组建的军地联合指挥部、军地协调办公会等机制很好地实现了这一目标。

尽管如此，现有的应急体制仍在以下方面表现出明显不足——其中原因，既有应急法律制度的未能实施到位，也包括现有法律规范中所包含的制度漏洞：

第一，基层应急指挥机构的普遍缺失或运转不灵，是导致某些地方的救灾工作不能及时就地、就近展开的重要原因。《突发事件应对法》所确立的属地管理原则，要求地方各级——尤其是市、县两级政府必须设置应急指挥机构，并做到：（1）常态化，必须保证省级应急综合指挥部和各专项指挥部、市级应急综合指挥部和重要专项指挥部、县级应急综合指挥部的常态化设置和运转，避免临时搭班子、打乱仗；（2）专职化，各级政府应当综合权衡、挤出编制，千方百计保证各类应急指挥部配有专门办公机构和专职工作人员；（3）实权化，必须保证各类指挥机构有指挥、协调各种应急资源的实际权威，特别是要保证条条管理的垂直部门能够服从属地政府应急指挥机构的调度。

第二，部分承担重要应急管理职能的大型国企在雪灾应对中表现出职权配置上的失衡，要求现有的应急体制必须有所改革。在抗雪救灾过程中，政府作为指挥枢纽，军队作为突击力量的地位和作

^① “靠前指挥”在此次雪灾应对中得到特别强调且收效显著。所谓“靠前指挥”，指的是各级领导干部深入下层、直接获取信息并做出决策的做法。在此次雪灾中，中央政治局常委进入受灾省份指挥、省级主要领导到本省重点地区指挥、市县主要领导亲临救灾现场指挥，都是“靠前指挥”的具体表现。

用均无可置疑。但是，对雪灾引发的某些突发事件进行专业处置，却绝非政府和军队力所能及，而必须依赖在该行业中居于垄断地位的大型国企具体实施。尽管在雪灾应对中，电力、能源、运输、电信、物流等企业均能服从政府调度，并表现出高度的社会责任感。但问题的关键在于，某些企业在应急管理中不仅负有服从和配合义务，同时还是实施应急处置的重要主体，而它们在采取处置措施时所必需的职权在法律上却无明确依据。以电网企业为例，由于“保电”成为此次抗灾工作的重中之重，电网企业责无旁贷地承担起了抢修电力设施的重任。而许多受损的电力设施却处于人迹罕至的崇山峻岭当中，并无道路可通或虽有道路却早已损毁，电网企业在开辟道路时不可避免地将对部分耕地、林地、树木加以占用和破坏，而对上述财产电网企业并无紧急征用的权力，对此形成的损害必将承担侵权赔偿责任。有责无权所导致的结果是电网企业在自身遭受雪灾打击之余，于应急处置过程中还将形成新的损失，可谓雪上加霜。在我国，许多垄断性的公用企事业单位在平常状态下依据法律、法规的授权行使着广泛的行政管理职能，而在处置突发事件的非常状态下却缺乏必要的法律授权。在需要广泛动员、集成、协调多种力量的灾害应对过程中，平常的“二元”行政管理体制反而突然“一元化”，是现有应急体制的一大悖论，亟待通过立法加以理顺。

第三，抗雪救灾过程中政府与民间力量的协作渠道尚不畅通，政府“包打天下”的局面没有根本改变。公共应急体系之所以不等同于国家应急体系，原因在于除政府发挥主导作用之外，还包括民间力量的大力辅助。虽然我国的社会民间组织因为种种先天不足，在应急资源、应急技术和组织管理等方面难以和发达国家相提并论，不足以担当应急主力军的角色，但其机构小、人员多、分布广、机制活、反应快等特点一旦得以充分发挥，仍可对政府的救灾工作形成重要补充。尽管在抗灾过程中不乏“唐山13勇士”、“贵阳绿丝带”、“广州春运义工”等志愿群体的自发涌现，但其组织化程度仍然较低，所涉范围也十分有限，多数受灾民众甚至不能开展自救互救，而是消极等待政府和军队救援。“在一些现场，捐赠物

资很多都顶到了天花板，但都成包成包的没开封，而就在这些捐赠物资旁边，很多女人和老人都盖着单薄的床单席地而眠。如果有更多的民间组织能够及时在除雪、救助群众、筹集运输物资、给受困群众提供心理咨询等方面发挥作用，政府的压力肯定可以大大减轻。”^①

三、应急机制各环节的严重漏洞

在“一案三制”共同构成的公共应急体系当中，可以说，“应急机制”是本次雪灾应对中问题暴露最多、问题形成最复杂、问题解决最困难的部分。《突发事件应对法》所划分的危机预防、应急准备、监测预警、应急处置、恢复善后等环节均不同程度地存在漏洞：

第一，危机预防。冰雪作为天灾固然无法预防，但对于冰雪所引发的其他危机，则仍属“人事可期”的范围。在灾难过后的反思中，人们普遍认为以下五个方面的因素是酿成巨灾的重要原因：（1）不合理的能源布局，我国东南经济发达地区对西北地区的能源依赖——其根本原因是电力结构中的火电独大——被认为是导致东南数省交通、电力、经济在雪灾中陷入“半瘫痪”状态的罪魁祸首。因此，调整东南各省的能源结构，重点发展核能、沿海风能、太阳能等多种能源，实现能源供应分散化，是避免灾难再次发生的重要一环。^②（2）铁路运输装备配置不当，我国主要铁路干线在实现电气化之后，纷纷淘汰内燃机车，从而形成对电力的绝对依赖，导致停电后的大面积停运。因此，有关在电气化干线重新引入内燃机车以便应急时摆渡之用的建议，十分值得考虑。（3）重要基础设施防灾抗灾能力不足，如我国电网的覆冰设计值为30年一遇的15~30毫米，而此次跨越南方山区的一些输电线路却出现了40~60毫米的覆冰，远远超出了设计值。因此，对于受损输电铁塔和线路

^① 百步：《2008回望雪灾》，载《百姓》2008年第3期。

^② 有不少研究者基于雪灾期间部分地区小水电所发挥的特有救急功能，而突出将发展农村小水电作为能源多样化的主要方向。笔者认为，这一主张恰恰动摇了当前产业结构调整、淘汰落后产能的基本经济方针，有因噎废食之嫌。

的修复，需要提高南方地区电网的设计标准。提高设计标准后必然会增加建设成本，但可实行普遍性与特殊性相结合的原则，对特殊区段的电网设计提高设计标准，包括高海拔的易覆冰线段、海拔不高但具备覆冰条件的线段、冬天大雪封山抢修成本高的无人区内线段，均应优先提高设计标准，从而实现电网建设经济性与可靠性的结合。^①（4）“春运”加重了灾害影响，春节前后高达 20 多亿人次在“回乡路”和“回城路”上的双向流动，无疑大大加重了雪灾的影响和抗灾的难度，因此，如何实现从“回家过年”到“就地过年”的变革，已经超越了风俗本身而具有了重要的经济和社会意义。（5）“两会”召开时机不当，我国各级政权在危机高发期的春节前后召开“两会”已成传统，而此次雪灾中，南方部分地方政府忙于“两会”换届而坐失抗灾良机，已经饱受诟病。有研究者提出可将每年“两会”移至危机低峰期举行，笔者深表赞同。^②

第二，应急准备。缺铲雪车、缺融雪剂、缺防滑装置、缺防寒装备……种种应急设备和应急物资储备的严重匮乏，在此次受灾的南方各省几乎如出一辙。一个典型的例子是，江西九江大桥在积压车辆长达 3 天而无法疏散，最直接的原因就是江西全省高速公路仅有一辆铲雪车，又没有购置除冰的工业用盐。长沙机场更因没有除冰车而一度被迫关闭。而同为受灾省份，江苏、浙江、安徽等地因冰雪封路的影响却小得多，因为这些地区动用了新型专业化军用装备装载机斗齿和推土机铲刀多角度破冰，用于重装备洗消作业的射流车来消融路面冰雪机械除雪和人工清理配合，由此得以快速恢复交通。^③ 诚然，此次雪灾对南方省份而言确属罕见，可谓百年一遇，物资长期备而不用也将造成浪费。实际上，并非所有的应急物资均需以实物形式储备，生产能力储备已经日益成为物资储备的重要方式。当然，为避免本地成灾后生产能力无法转化为实物，还应考虑

① 吕政：《南方雪灾反映出的问题与思考》，载《当代财经》2008 年第 4 期。

② 陈洁华：《2008 年雪灾连锁危机对中国的十大考验》，载《社会科学》2008 年第 3 期。

③ 李素平、张凌：《南方冰雪灾害挑战装备制造业》，载《装备制造》2008 年 2/3 月号。

本地生产能力储备与异地生产能力储备的结合。

第三，监测预警。预警不及时和预控措施不力，是此次雪灾造成严重后果的主要原因之一。尽管气象部门反复强调其预报能力有限，预报信息也并无差错。但必须指出的是，预报不等同于预警，国家有关部门未能根据气象信息及时、准确做出评估、判断，导致预警过晚，预控措施来不及充分实施便已形成巨灾。^①而在有限的预警期内，许多基层政府仍麻木不仁，坐视时间流失。国务院应急管理办公室在1月21日发出通知，要求各地区各部门做好强降温降雪天气应对工作，层层落实防灾减灾抗灾救灾责任制，据此，交通部、铁道部、民航总局、公安部等部门纷纷启动应急预案。但在基层，许多地方政府却反应迟钝，未能利用预警时间，最大限度地排除险情，导致抗灾良机一去不返，灾害迅速扩大。

第四，应急处置。在此次雪灾应对过程中，某些地方政府所采取处置措施不断被事实证明为错误，其危机决策的科学性仍亟待提高。例如，某些省份在雪灾形成之后过早封闭高速公路，反而加剧了道路堵塞；而各地的国道、省道没有采取封路办法，却能一直保持车辆通行的状态。因为道路不封，通过车辆不断地对积雪进行碾压，车辆尾气的热量又产生化雪作用，便能延缓道路冰冻过程。湖北、江西等地在不封闭高速公路的情况下，采取重车碾压、路警开道、结队通行、限速限载、间断放行等办法，对于消除堵塞、保证畅通反能收到成效。又如，部分地方电网企业在电网铁塔覆冰之后所采取的除冰措施，竟先从铁塔底部开始除冰，结果造成塔架重心上移，反而迅速倒塌。

第五，灾害保险。一个现代化的突发事件灾后救助体系，必须以国家救助为后盾、以灾害保险为主体、以社会捐赠为补充。而我国的应急救助向来以国家财政的直接给付为主，灾害保险——尤其是农业灾害保险发展极不充分，农业保险的险种已由最多时的60多个下降到不足30个。年初南方雪灾，尽管保险机构积极赔付，

^① 最为典型的表现，就是铁路、公路、民航等交通运输部门，在强降雪过程开始后仍不断预售车票、机票，导致交通枢纽人员大量滞留。

但保险赔款占灾害损失比例仍然很低，在直接经济损失中占比不到1.3%，远低于36%的全球平均水平，其中最为薄弱的农业保险赔付额仅占赔款总额3.36%，农村住房保险占赔款总额占比0.53%，绝大多数受灾农户无法获得分文赔偿。^①在雪灾中暴露出来的这一“老问题”再次表明，以政府提供的保费补贴和经营管理费补贴为基础，建立起政府主导、商业经营的我国巨灾保险体系，已经刻不容缓。

四、应急法制的实施及其完善

《突发事件应对法》等应急法律制度的实施，基本保证了各级政府在雪灾应对中能够依法履行应急职责。应急指挥机构的依法建立，行政紧急权力在法律框架下的运行，知情权、救助请求权等公民权利得到有效保护……，这些事实初步表明，刚刚施行不久的《突发事件应对法》在此次雪灾应对中取得了良好效果。尽管如此，由于我国应急法制建立时间不长，对非常状态下国家与公民之间权利义务关系的界定尚欠周密，而各级政府依法应急理念的养成也绝非一朝一夕之功，因此，在抗雪救灾过程中仍有许多事件引发了法律上的争议。^②

一个颇值玩味的例子是，为保障雪灾期间公路运输票价稳定，受灾地区的物价部门需要上路对客运车辆进行检查，而依据法律规定，物价部门并无上路执法权。对此，各地物价部门的主要做法有三种：（1）不上路执法，仅在车站、机场和各种票务代售点进行检查，如广东省的物价部门；（2）上路执法，湖南省多数地区的物价部门出动1000多名检查人员在京珠高速、107国道等车辆拥堵、旅客滞留路段开展了地毯式检查；（3）变通上路执法，如湖南永兴县物价局通过获取交警、运管等部门的支持，组成联合检查组上路对

^① 延苓、邹豫阳：《冰冻雪灾再次呼唤建立农业保险制度》，载《中国保险》2008年第4期。

^② 一个值得深思的现象是，在《突发事件应对法》已经实施3个月之后，在某些反思雪灾的理论文章中仍然有人荒唐地提出我国当前尚无应急基本法，从而极需尽快制定一部。由此可见，我国公共应急法制的建立、宣传和实施，仍可谓任重而道远。

公路客运票价进行检查。^①可见,不同地方的行政机关在突发事件应对过程中,对应急处置职责和职权法定原则间关系的把握和拿捏,分寸不尽相同。

相对于物价部门执法权这一“枝节”问题,雪灾期间的政府信息公开一直是媒体和公众关注的焦点。应当说,除了在雪灾形成的初期有所疏忽,预警信息发布不够及时之外,^②各级政府在应急预案启动之后基本能够按照《突发事件应对法》的要求,将媒体的作用发挥到极致,通过报纸、电视、广播、网络等方式动态报道、立体报道、互动式报道保障公众及时了解事态发展和政府的应对措施,发挥了媒体在预警、沟通、传播、监督和心理干预等方面的积极功能。^③但另一方面,受制于各种应急预案间的抵触和冲突,以及条条、块块、条块等复杂关系的未能充分整合,部分行政机关未能实现信息发布上的沟通协调,一度造成信息混乱,民众莫衷一是。例如,铁路部门和地方政府分别基于尽快恢复交通和就地疏散人流的不同出发点,对短期气象情况和道路交通状况的发布就存在显著差别,地方政府呼吁农民工在当地过年,铁道部却说几天内就能处理完滞留旅客,致使几十万旅客在广州火车站几聚几散、压力陡增,并由此一度引发了铁道部和广大地方决策当局的激烈冲突。广州人代会期间,代表们认为铁道部信息不公开不全面是旅客大量滞留广州火车站的重要原因;此后广州当地媒体更公开报道该市政协副主席郭锡龄对铁道部的尖锐批评;而铁道部新闻发言人王勇平则高调回击,不意导致媒体和民意对郭锡龄一边倒的支持,铁道部受到激烈抨击……信息发布协调机制的重要性,由此可见一斑。类似的情况是,京珠高速公路湖南段和衡枣高速公路在1月25日出现严重大堵车,除天气原因外,还有一个原因就是湖南邻近省区的

① 林孟:《冰雪肆虐天地寒、物价稳定人心暖——来自湖南省永兴县物价局抗冰稳价工作的报道》,载《价格理论与实践》2008年第2期。

② 董天策、何裕华:《媒体应如何面对自然灾害——以南方雪灾报道为例》,载《新闻实践》2008年第3期。

③ 尹保山:《公共危机中的媒体功能——以2008年雪灾时期的媒体表现为例》,载《今传媒》2008年第4期。

高速公路相继封闭，很多车辆进入湖南后无法出去。通车信息发布混乱，“你开我关、你关我开”，使得灾害下的交通困局雪上加霜。^①

除此以外，对于雪灾中许多单位和个人急于采取自救措施，甚至于不愿“自扫门前雪”的现象，引发了人们对突发事件应对过程中公民义务和责任的反思。有观点提出应当仿效国外经验对突发事件中未经公民义务的个人给予惩罚。其中，经常被提及的域外经验包括：德国法律规定，如果大雪后车主敢把车停在主要街道两旁阻碍交通的，将面临数百欧元的罚款，同时自掏腰包支付拖车费；美国一些城市政府则要求房主必须在雪停后的4小时内把门前雪扫干净，如不及时清扫，初犯要被罚100美元，若在一个冬季被罚三次，就面临90天的监禁。在笔者看来，这一建议固然有其合理成分，但对于雪灾本身而言，却似乎转移了人们的视线。原因在于，受此次雪灾影响最为严重的区域，包括铁路、电网、机场等地的“门前雪”既不在百姓们可以“自扫”的范围之内，也非百姓们通过“自扫”可以解决。

最后，此次雪灾应对也暴露出刚刚实施不久的《突发事件应对法》内容相对笼统、可操作性不强的一面。由于短时期内修订该法没有可能，为弥补上述缺陷，笔者认为，应当鼓励各地尽快出台应对法的实施性规范，重点在于制定：（1）突发事件应对的程序性规范，明确地方政府实施应急管理的步骤、过程和方式，对于弥补应对法“重实体、轻程序”的缺陷极有意义。（2）突发事件应对的保障性规范，为确保地方政府在公共应急管理中多项关键职能的履行，地方立法应详细规定财政、物资、通信、交通等各项保障措施。（3）突发事件应对的补充性规范，就应对法已经有所涉及但尚不完整的制度，地方立法应尽可能给予补充，例如在现有财产征用补偿的基础上，极需补充规定对财产限制的补偿，以及对非财产性利益征用的补偿。

① 《新京报》社论：《突破雨雪困局信息公开尤为迫切》，2008-1-29。